

Struktur und Wandel kollektiven politischen Handelns: die handelspolitische Petitionsbewegung 1848/49

Best, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Best, H. (2008). Struktur und Wandel kollektiven politischen Handelns: die handelspolitische Petitionsbewegung 1848/49. *Historical Social Research, Supplement*, 20, 312-343. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-191834>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Struktur und Wandel kollektiven politischen Handelns: Die handelspolitische Petitionsbewegung 1848/49

Heinrich Best^{*}

Abstract: Best siedelt die Petitionsbewegung als Ausdrucksform einer menschlichen Willenserklärung zwischen Protest und Partizipation an. Im Gegensatz zu früheren Jahren zeigte die Petitionsbewegung 1848/49 ein völlig gewandeltes Bild. Die Privatbeschwerden sanken erheblich. Stattdessen nahmen große politische Themen wie die Reform der Wirtschaftsverfassung, der Wandel des Sozialsystems und die Veränderung des politischen Entscheidungszentrums zu. In den beiden handelspolitischen Petitionsbewegungen lassen sich sowohl bei den schutzzöllnerischen als auch den freihändlerischen Anliegen ein ländliches und städtisches Interaktionsmuster unterscheiden. Insgesamt engagierten sich besonders Industrielle, Kaufleute, Landwirte und selbständige Gewerbetreibende.

Die handelspolitische Petitionsbewegung 1848/49: Politische Partizipation oder sozialer Protest?

Wenn ich im Rahmen dieses Bandes über die handelspolitische Petitionsbewegung der Jahre 1848/49 berichte, dann sollte dies nicht ohne eine besondere Begründung geschehen, denn die Petitionen waren eine Form kollektiven politischen Handelns, die sich nicht selbstverständlich unter dem Stichwort „sozialer Protest“ subsumieren läßt, selbst wenn man eine sehr extensive Fassung dieses Begriffs zugrundelegt. Richard Tilly versteht sozialen Protest „im weitesten Sinne als kollektives Handeln gegen bestehende Herrschaftsnormen“¹. Konfrontiert man diese Definition mit dem Selbstverständnis der Akteure der Petitionsbewegung in den Jahren 1848/49, würde mein Thema auf den ersten Blick aus dem Kontext der Protestforschung herausfallen. Die Vielzahl der eingehenden Petitionen wurde von ihren Adressaten in der Paulskirche keineswegs als kollektive „Normverletzung“, sondern im Gegenteil als Beweis für die breite Akzeptanz einer Führungsfunktion der Nationalversammlung bei der

^{*} Reprint of: Heinrich Best (1984): Struktur und Wandel kollektiven politischen Handelns: Die handelspolitische Petitionsbewegung 1848/49, in: Heinrich Volkmann und Jürgen Bergmann (Hrsg.), Sozialer Protest. Studien zur traditioneller Resistenz und kollektiver Gewalt in Deutschland vom Vormärz bis zur Reichsgründung, Westdeutscher Verlag: Opladen 1984, S. 169-197.

¹ R. H. Tilly, Zum Thema, in: GuG, 3 (1977), S. 151.

Aufgabe einer politisch-sozialen Neuordnung Deutschlands gewertet. Dies belegen neben vielen entsprechenden Aussagen von Abgeordneten die regelmäßige Registrierung der eingehenden Petitionen im Stenographischen Bericht und ihre zum Teil sehr sorgfältige Auswertung durch die Ausschüsse². Eine Legitimierungsfunktion läßt sich selbst für solche Eingaben unterstellen, die sich gegen einzelne Beschlüsse der Nationalversammlung wandten oder ihre Entscheidungsscheu kritisierten. Zutreffend hatte Carl Welcker im Vorfeld der Märzrevolution das Petitionsrecht als eine Möglichkeit erkannt, „um eine beständige lebendige Wechselwirkung zwischen der regierten Nation und ihren Vertretern oder Wortführern zu erhalten und ... dadurch das Vertrauen und die Tatkraft des Volkes für sie zu gewinnen“. Bei einer solchen Betrachtungsweise ist die Petitionsbewegung der Jahre 1848/49 sicherlich nicht als Spielart sozialen Protests, sondern – in der Terminologie von Bergmann und Megerle – als Form „positiver Partizipation“ aufzufassen³.

Diese Bewertung würde jedoch angesichts der komplexen politischen Wirklichkeit der Jahre 1848/49 zu kurz greifen; sie ignoriert, daß es mit den nach erster Irritation bald wieder stabilisierten traditionellen Machträgern eine Gruppe weiterer Akteure gab, die als „sekundäre Adressaten“ der Petitionsbewegung in die Überlegungen miteinbezogen werden müssen. Meine These ist, daß die Akzeptanz der Nationalversammlung als Appellationsinstanz für ein breites Spektrum von Reformwünschen zugleich Opposition gegen die politischen Institutionen und Exponenten des vormärzlichen Deutschland bedeutete. Diese Opposition wurde in den Petitionen häufig in scharfer Form explizit geäußert – so in den handelspolitischen Eingaben als Kritik an der Autonomie bürokratischer Entscheidungsprozesse im exklusiven Zirkel der Zollvereinskongresse oder gegen eine zu einseitig an staatlichen Finanzinteressen orientierte Handelspolitik⁴. Die krasseste Verletzung der Standards bürokratisch exekutierter Herrschaft lag aber weniger in solchen Inhalten, sondern in der

² Vgl. D. Langewiesche, Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, in: GuG, 4 (1978), S. 335f. – Zur Verknüpfung von handelspolitischer Petitionsbewegung und parlamentarischem Entscheidungsprozeß in der Nationalversammlung vgl. H. Best, Die regionale Differenzierung interessenpolitischer Orientierungen im frühindustriellen Deutschland – Ihre Ursachen und ihre Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse, in: R. Fremdling/R. H. Tilly (Hrsg.), Industrialisierung und Raum. Studien zur regionalen Differenzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1979, S. 268ff.

³ C. Th. Welcker, Artikel „Petitionsrecht“, in: Das Staatslexikon. Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, hrsg. von C. v. Rotteck/C. Th. Welcker, 10 Bde., Altona 1848³, Bd. 10, S. 271; J. Bergmann/ K. Megerle, Gesellschaftliche Mobilisierung und negative Partizipation. Zur Analyse der politischen Orientierungen und Aktivitäten von Arbeitern, Bauern und gewerblichem Mittelstand in der Weimarer Republik, in: P. Steinbach (Hrsg.), Probleme politischer Partizipation im Mobilisierungsprozeß, Stuttgart 1982, S. 376 ff.

⁴ Vgl. H. Best, Interessenpolitik und nationale Integration. Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland, Göttingen 1980, S. 158f.

Petitionsbewegung selbst, in der Tatsache, daß insgesamt zwischen 2,5 und 3 Millionen Unterzeichner in ca. 25 000 bis 30000 Petitionen an den traditionellen Machträgern vorbei an ein Parlament appellierten, das mit den etablierten Gewalten um die Kompetenz zur politisch-sozialen Neuordnung Deutschlands konkurrierte⁵.

Die Ablehnung dieser Form plebiszitärer Interessenartikulation durch die Regierungen des vormärzlichen Deutschland wird nachdrücklich in einem Beschluß des Deutschen Bundes aus dem Jahr 1831 dokumentiert, der als Reaktion auf eine erste breite Petitionsbewegung im Jahr 1830 gefällt wurde:

Da der Bundesversammlung gemeinschaftliche Vorstellungen oder Adressen über öffentliche Angelegenheiten des Deutschen Bundes eingereicht worden sind, eine Befugnis hierzu aber in der Bundesverfassung nicht begründet ist, das Sammeln der Unterschriften zu dergleichen Adressen vielmehr nur als ein die Autorität der Bundesregierungen und die öffentliche Ordnung und ruhegefährdender Versuch auf die gemeinsamen Angelegenheiten und Verhältnisse Deutschlands einen ungesetzlichen, mit der Stellung der Untertanen zu ihren Regierungen und dieser letzteren zum Bunde unvereinbaren Einfluß zu üben, anzusehen ist; so erklärt die Bundesversammlung, daß alle dergleichen Adressen als unstatthaft zurückzuweisen sind.⁶

Dieser Beschluß drückte das wache und nach den Ereignissen des Jahres 1830 zusätzlich geschärfte Mißtrauen der Vertreter staatlicher Gewalt gegenüber einer autonomen und kollektiven Artikulation politischer Anliegen durch die Bevölkerung aus. Er war aber nicht gleichbedeutend mit einer generellen Einschränkung des Petitionsrechts. Zwar ist Welckers Einschätzung zu optimistisch, daß es sich hier lediglich um eine „Zurückweisung gemeinschaftlicher oder sogenannter Kollektivpetitionen“ gehandelt habe⁷ – der Bundesbeschluß ließ sich ohne allzu große Auslegungsprobleme auch als Ausgrenzung solcher Petitionsinhalte interpretieren, die sich auf „öffentliche Angelegenheiten des Deutschen Bundes“ bezogen –, doch blieb das Petitionsrecht im Hinblick auf die Belange der Einzelstaaten von dieser Entscheidung unberührt. In diesem Bereich waren die formalen Restriktionen im vormärzlichen Deutschland überraschend gering. So konnte die großherzoglich-hessische Verfassung, die festlegte, daß „ein Petitionsrecht der Einzelnen und Korporationen in Hinsicht allgemeiner politischer Interessen, welche zu wahren bloß den Ständen gebührt, ... nicht stattfindet] und eine Vereinigung Einzelner oder ganzer Korporationen für einen solchen Zweck ... gesetzwidrig und strafbar [ist]“, von Welcker als Ausnahme einer ansonsten relativ günstigen Rechtslage kritisiert werden⁸. Selbst für die Zeit des Vormärz gilt damit, daß das Kriterium der

⁵ Vgl. ebd., S. 126f., 361, Anm. 22.

⁶ J. L. Klüber, Fortsetzung der Quellensammlung zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes, Erlangen 1833, S. 33.

⁷ Welcker, Petitionsrecht (Anm. 3), S. 568.

⁸ Ebd., S. 569.

Verletzung formaler Rechtsbestimmungen, das als ein engeres Definitionsmerkmal sozialen Protests vorgeschlagen wurde⁹, auf die Petitionen nicht generell angewendet werden kann. Sie lagen in einer Grauzone zwischen erlaubt und unerlaubt, die in Abhängigkeit von der Rechtspraxis der Einzelstaaten und der Restriktionspolitik des Deutschen Bundes regional und zeitlich variierte. Allerdings überwog bei der „Ordnungspartei“ eine „politische Bedenklichkeit gegen das allgemeine und vor allem auch gegen das kollektive Petitionsrecht, welche ... in der angeblich zu großen Anregung der Bürger für die Politik oder das Gemeinwohl, in einer Verstärkung des Elements der Volksfreiheit“ bestehe¹⁰.

Die engste Definition von sozialem Protest als „kollektive Aktion, bei der Gewalt angewendet wird“¹¹, weist von allen Varianten einer Begriffsbestimmung sicherlich die kleinste Schnittmenge mit den politischen Aktionsformen auf, die sich als „Petition“ klassifizieren lassen. Ein Grund hierfür ist zunächst der, daß Petitionen in der Regel ein gewisses Maß an Akzeptanz des Adressaten durch den oder die Petenten voraussetzen, d.h., man kann unterstellen, daß Bürger ihre Beschwerden tendenziell an solche Instanzen richten, deren Legitimität und Kompetenz von ihnen anerkannt wird¹². Weiterhin ist es für Petitionen charakteristisch, daß die Unterzeichner individuell identifizierbar sind, was naturgemäß die Sanktionschancen der „Ordnungspartei“ erhöht. Schließlich impliziert diese Form kollektiven politischen Handelns auch nicht, daß sich die Petenten physisch versammeln. Bei den untersuchten Petitionen zur Nationalversammlung war vielmehr die Unterzeichnung „an der Haustür“ die übliche Form des Beitritts. Allerdings läßt sich auch nicht a priori ausschließen, daß es im Zusammenhang mit Petitionen zu Gewalthandlungen kam. Eine Reihe von Beispielen belegt, daß dies gelegentlich bei der Übergabe geschah – so wenn die Petenten in die Bannmeilen oder gar in die Sitze gesetzgebender Versammlungen eindrangen. Bei diesen Ereignissen fragt sich allerdings, ob hier noch die Petition die dominante Aktionsform war oder ob sich solche Fälle nicht zutreffender unter der Kategorie „Aufruhr“ klassifizieren lassen¹³.

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal die in der Überschrift des Kapitels formulierte Ausgangsfrage aufgreifen: Waren Petitionen eine alternative Form

⁹ Vgl. H. Volkmann, Kategorien des sozialen Protests im Vormärz, in: GuG, 3 (1977), S. 166f.

¹⁰ Welcker, Petitionsrecht (Anm. 3), S. 570.

¹¹ R. Tilly, Zum Thema (Anm. 1), S. 151.

¹² Von dieser Regel kann es allerdings Ausnahmen geben, die über das Konzept des „sekundären Adressaten“ zu erklären sind. Hierunter fallen Eingaben an Instanzen, die von den Petenten weder als legitim noch als kompetent eingeschätzt werden, aber durch den „sekundären Adressaten“ unter Druck gesetzt werden sollen. Beispiele für ein solches Vorgehen liefern die osteuropäischen Bürgerrechtsbewegungen, deren Eingaben an die heimischen Behörden zugleich einen Appell an die westliche Öffentlichkeit intendieren.

¹³ Vgl. A. Soboul, Die große Französische Revolution, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1973, Bd. 2, S. 408, 412f.

sozialen Protests oder eine Spielart politischer Partizipation, die von Nie und Verba definiert wird als „those *legal* activities by private Citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of government personnel and/or the actions they take“¹⁴? Die vorstehenden Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, daß diese Frage nur in Abhängigkeit von den formalen rechtlichen Rahmenbedingungen, der Verfügbarkeit leistungsfähiger Institutionen der Interessenartikulation und -vermittlung und dem dominanten Wertesystem einer Gesellschaft beantwortet werden kann. Das heißt, eine Form politischen Handelns, die in einem Land oder zu einem Zeitpunkt als politische Partizipation gilt, kann in einem anderen Land oder zu einem anderen Zeitpunkt als Konspiration oder Aufruhr verfolgt werden.

Petitionen lagen, wenn wir auf die Definitionsmerkmale „Normverletzung“ und „Illegalität“ abstellen, in der Zwischenzone von Protest und Partizipation, wobei die Nähe zum reinen Typus politischer Partizipation in der Regel größer war als zu dem des sozialen Protests. Ich meine, daß diese Zwischenposition bedeutsame analytische Perspektiven auch für eine empirische Protestforschung eröffnen kann. Denn es darf erwartet werden, daß gerade im Fall der Petitionen Veränderungen des kollektiven Wertesystems, der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen signifikante Auswirkungen auf Organisationsformen, Rekrutierungsmuster, Forderungskataloge und Mobilisierungseffekte hatten. Hinzu kommt, daß Petitionen eine Form kollektiven politischen Handelns mit einem niedrigen Schwellenwert waren, die von den Unterzeichnern einen geringen Koordinationsaufwand und im allgemeinen wenig Risikobereitschaft erforderte. Sie unterschieden sich im letzteren Punkt von gewaltsamen Protestaktionen, deren Teilnehmerkreis wegen der notwendigen Bereitschaft zur Gesetzesübertretung im Hinblick auf Schicht- und/oder Milieuzugehörigkeit schärfer selektiert war¹⁵. Petitionen sind deshalb die geeignetere Datenquelle, wenn es darum geht, Interessenkonstellationen und kollektives politisches Handeln eines breiteren Spektrums gesellschaftlicher Großgruppen zu untersuchen.

An diesem Punkt möchte ich explizit vorschlagen, was implizit der bisherigen Argumentation zugrunde lag: eine Klassifikation kollektiven politischen Handelns nach unterschiedlichen „Schwellenwerten“. Unter Schwellenwert verstehe ich die Kosten¹⁶ für kollektives politisches Handeln, die sich darstellen lassen als Funktion der Kostenfaktoren Risiko, Kommunikationskosten, Informationskosten und Zeitbedarf¹⁶. Die Elemente dieser Kostenfunktion bedürfen einer näheren Erläuterung:

¹⁴ N. H. Nie/S. Verba, Political Participation, in: F. I. Greenstem/N. W. Polsby (Hrsg.), Handbook of Political Science, Bd. 4, Reading, Mass. 1975, S. 1 (Hervorhebung vom Verf.).

¹⁵ Vgl. Ch. Tilly, From Mobilization to Revolution, Reading, Mass. 1978, S. 182f.

¹⁶ Verwandte Konzepte finden sich u.a. in M. Olson, Die Logik kollektiven Handelns – Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968, S. 161f. und Ch. Tilly, Mobi-

(1) Risiko wird definiert als die von den Beteiligten wahrgenommene Wahrscheinlichkeit physischer und psychischer Sanktionen für die Teilnahme an kollektiven politischen Aktionen. Dieser Faktor wird zunächst beeinflusst durch die formale Rechtsordnung und die Verfolgungspraxis seitens der Justiz und Verwaltung: Ist eine Form kollektiven politischen Handelns verboten und wird sie verfolgt (bzw. *kann* sie unter den gegebenen politischen Bedingungen und bei Sichtbarkeit für die Behörden verfolgt werden), so steigt das Risiko und ceteris paribus der Schwellenwert. Eine weitere Bestimmungsgröße des Faktors Risiko ist das dominante Wertesystem einer Gesellschaft: Verletzt eine Form kollektiven politischen Handelns die dominanten Werte einer Gesellschaft (dies können auch solche Werte sein, die von Eliten erfolgreich für verbindlich erklärt wurden), so steigt die Wahrscheinlichkeit physischer oder psychischer Sanktionen durch Private. Solche Sanktionen können sein: Entlassung, Boykott, Diffamierung usw. Zu bedenken ist, daß auch Nicht-Partizipation sanktioniert werden kann. Für autoritäre Regime und Gesellschaften mit rigider sozialer Kontrolle lassen sich hierfür unschwer Beispiele finden, wie z.B. Bestrafung bei der Verweigerung des Eintritts in politische Organisationen, Nichtteilnahme an Versammlungen und offiziell verordneten Unterschriftensammlungen. Für die handelspolitischen Petitionen ist der Beitritt von Textil- und Eisenarbeitern zu den durch ihre „Fabrikherren“ in Umlauf gesetzten Schutzzolleingaben ein Beispiel für eine vermutlich forcierte politische Partizipation¹⁷. Solche Fälle einer Sanktionierung von Nicht-Partizipation können durch die Umkehrung des Vorzeichens für den Kostenfaktor Risiko in dem hier vorgeschlagenen Modell berücksichtigt werden.

(2) Die *Kommunikationskosten* werden definiert durch die Aufwendungen der an kollektivem politischem Handeln beteiligten Personen für die Koordination ihrer Aktionen. Sie variieren einmal in Abhängigkeit von der gewählten Form kollektiven Politischen Handelns. Kommunikationskosten sind annähernd gleich Null bei Handeln innerhalb eines administrativ vorgegebenen Kontextes – wie z.B. bei der Beteiligung an einer geheimen Wahl –, sie sind hoch im Fall der Mitarbeit bei einer politischen Organisation, insbesondere wenn diese ein überlokales Einzugsgebiet hat.

Zum anderen sind die Kommunikationskosten abhängig von der Bevölkerungsdichte, der Entwicklung des Verkehrssystems und der individuellen Verfügbarkeit von Kommunikationsmitteln, wie Post, Telefon und Telegraph¹⁸.

lization (Anm. 15), S. 184ff. – hier unter dem Stichwort „resources expended“. Eine Aufschlüsselung nach Kostenfaktoren wird aber nicht vorgenommen.

¹⁷ Vgl. aber S. 195 dieses Beitrages.

¹⁸ Vgl. hierzu H. Best, Organisationsbedingungen und Kommunikationsstrukturen politischer Partizipation im frühindustriellen Deutschland, in: Steinbach (Hrsg.), Partizipation (Anm. 3), S. 116f.

(3) Hiervon sind die *Informationskosten* abzugrenzen, unter denen die Aufwendungen verstanden werden sollen, die für eine Person erforderlich sind, um ihre Entscheidung über die Teilnahme oder die Nichtteilnahme an einer Form kollektiven politischen Handelns zu treffen. Die Informationskosten hängen zum einen von der Komplexität und der Abstraktheit der gestellten Forderungen ab. In solchen Fällen, in denen sich Forderungen aus der Alltagserfahrung der Teilnehmer ableiten lassen und sich auf Einzelaspekte ihres sozialen und politischen Umfeldes beziehen, werden die Informationskosten gering sein. Ein Beispiel hierfür ist die „Hungerrevolte“. Betreffen die Forderungen Sachverhalte, die nur indirekte Bezüge zum Alltag der involvierten Personen haben, bestehen sie gar aus einem komplexen Geflecht von Einzelforderungen, die aus theoretischen Prämissen abgeleitet sind, werden die Informationskosten hoch sein. Ein Beispiel hierfür sind die Forderungen nach Differentialzöllen und nach reziproken Handelsverträgen in der handelspolitischen Petitionsbewegung der Jahre 1848/49.

Zum anderen hängen die Informationskosten vom durchschnittlichen Ausbildungsgrad der Bevölkerung ab sowie von der Verbreitung und Zugänglichkeit allgemeiner Informationsmedien.

Die Abgrenzung von Informations- und Kommunikationskosten läßt sich an einem hypothetischen Beispiel verdeutlichen: In einem Land mit geringer Bevölkerungsdichte und schwach entwickeltem Verkehrssystem, in dem auf der anderen Seite Informationsmedien wie Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen allgemein verfügbar sind, werden die Kommunikationskosten hoch, die Informationskosten dagegen niedrig sein.

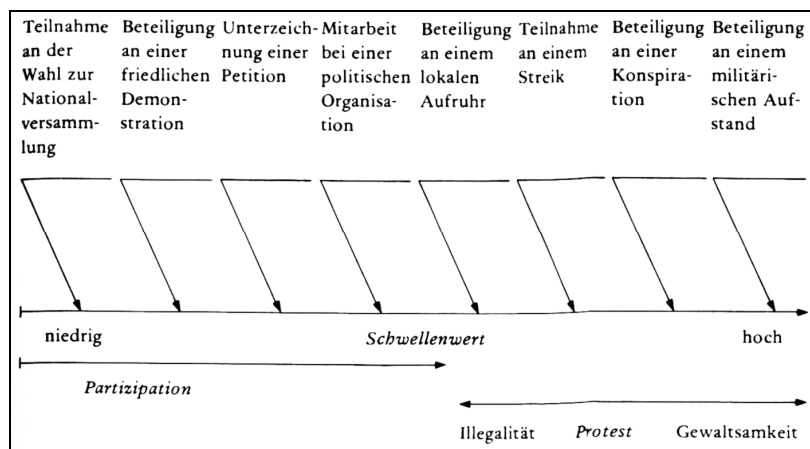
(4) Der *Zeitbedarf* ist das am wenigsten erläuterungsbedürftige Element der hier vorgeschlagenen Kostenfunktion. Solche Formen kollektiven politischen Handelns, die eine Mitwirkung der Beteiligten über einen längeren Zeitraum erfordern, wie z.B. Mitarbeit bei einer politischen Organisation, haben ceteris paribus einen höheren Schwellenwert als Aktionsformen, die typischerweise von kurzer Dauer sind, wie z.B. die Beteiligung an einer Demonstration.

Die Frage, mit welchen Gewichten die Kostenfaktoren in die Funktion eingehen, kann hier nicht näher erörtert werden, wenn die Überlegungen nicht zu spekulativ werden sollen. Doch ist zu erwarten, daß beispielsweise dem Faktor Risiko ein höheres Gewicht zuzuordnen ist als den Informationskosten.

In Abb. 1 wird versucht, empirisch nachweisbare Formen kollektiven politischen Handelns während der deutschen Revolution von 1848/49 auf der „latenten Variablen“ (Lazarsfeld) Schwellenwert zu lokalisieren. Dabei werden die Zuordnungen zunächst nur nach Plausibilitätserwägungen vorgenommen. Die auf diese Weise gebildete Skala hat zudem nur ordinales Meßniveau, d.h., es wird lediglich eine ungefähre Rangordnung verschiedener Formen kollektiven politischen Handelns im Hinblick auf die Dimension „Schwellenwert“ vorgeschlagen, ohne daß Aussagen über die Abstände zwischen den Ausprägungen möglich wären oder sogar suggeriert werden soll, daß die Abstände zwischen

benachbarten Aktionsformen konstant seien. Die vorgeschlagene Klassifikation kann angesichts der bislang unzureichenden Datenlage für die Jahre 1848/49 nur ansatzweise empirisch überprüft werden. Es bestehen einige Zweifel, ob dies jemals mit der wünschbaren Genauigkeit für das gesamte Spektrum unterschiedlicher Formen kollektiven politischen Handelns geleistet werden kann. Die Klassifikation beansprucht damit lediglich eine heuristische Funktion: Sie soll verdeutlichen, warum ich es für sinnvoll halte, die verschiedenen Formen von Protest und Partizipation als Spielarten einer übergreifenden Kategorie „kollektives politisches Handeln“ zu deuten und auf Grundlage der „Kosten“ für die Beteiligung abzugrenzen.

Abb. 1: Lokalisierung von Formen kollektiven politischen Handelns auf der Dimension Schwellenwert (situativer Kontext: deutsche Revolution von 1848/49)



Trotz dieser Einschränkungen soll hier eine grobe Validierung versucht werden. Als Hilfsindikator zur Messung des „Schwellenwertes“ dienen die verfügbaren Schätzwerte für die Beteiligung an den Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung, an der Petitionsbewegung und an (gewaltsamen) Protestaktionen in den Jahren 1848/49¹⁹. Um die verschiedenen Angaben ver-

¹⁹ Zur Wahlbeteiligung an der Frankfurter Nationalversammlung vgl. zuletzt M. Botzenhardt, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850, Düsseldorf 1977, S. 141ff.; zur Petitionsbewegung 1848/49 Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 127; zur Protestbewegung 1848/49 R. H. Tilly/G. Hohorst, Sozialer Protest in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: K. Jarausch (Hrsg.), Quantifizierung in der Geschichtswissenschaft, Düsseldorf 1976, S. 269, Tab. 2. Da bei Protest und Petitionen auch die Beteiligung von Nicht-Wahlberechtigten berücksichtigt werden muß, wurden beide „Mobilisierungsgrade“ um ca. 20% „ab-

gleichbar zu machen, wurden „Mobilisierungsgrade“ gemessen, d.h. die Zahl der Beteiligten wurde in Relation zur formell wahlberechtigten Bevölkerung gesetzt. Es muß nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß es sich bei diesen Daten nur um grobe Schätzwerte handelt, die lediglich Größenordnungen wiedergeben können.

Tabelle 1: Mobilisierungsgrade verschiedener Formen kollektiven politischen Handelns während der deutschen Revolution von 1848/49

Beteiligung an der Wahl zur Frankfurter Nationalversammlung	ca. 40 % - 50 %
Beteiligung an der Petitionsbewegung zu Frankfurter Nationalversammlung	ca. 20 % - 25 %
Beteiligung an gewaltsamen Protestaktionen	ca. 6 % - 8 %

Der Befund bestätigt die Erwartung, daß die Petitionsbewegung zwischen Partizipationsformen mit sehr niedrigem Schwellenwert – wie der Wahl – und sozialem Protest zu lokalisieren ist. Wenn wir Wahl und Protest als Grenzkategorien festlegen, markiert sie etwa den Mittelwert der vorgeschlagenen Skala: Der Mobilisierungsgrad der Petitionsbewegung weicht von den entsprechenden Werten für die beiden alternativen Formen kollektiven politischen Handelns jeweils ungefähr um den Faktor 2 ab.

Die in Abb. 1 vorgeschlagene Klassifikation kann nur für den Kontext der deutschen Revolution von 1848/49 Gültigkeit beanspruchen. Schwellenwerte für unterschiedliche Formen kollektiven politischen Handelns variieren – wie bereits angedeutet – nach Raum und Zeit. Die Verbesserung der Kommunikationsbedingungen und die zunehmende Verfügbarkeit von Informationsmedien können langfristige Veränderungen bewirken. Wandlungen des Rechtssystems und der politischen Rahmenbedingungen verursachen kurzfristige Schwankungen des Schwellenwertes. Mit Auswirkungen des zuletzt genannten Typs werde ich mich im folgenden befassen.

Zum Strukturwandel kollektiven politischen Handelns: Von individueller Beschwerde zu kollektiver Interessenartikulation

Die plötzliche und kurzfristige Transformation des politischen Systems während der Jahre 1848/49 eröffnet die Möglichkeit zu untersuchen, wie sich der

gewertet“. Von den übrigen Fehlermöglichkeiten (Mehrfachpetenten und -protestler!) wird unterstellt, daß sie im Schwankungsbereich der Schätzwerte liegen.

Wandel der politischen Rahmenbedingungen auf Formen, Inhalte und Mobilisierungseffekte kollektiven politischen Handelns ausgewirkt hat. Für einen historischen Augenblick fielen die vormärzlichen Beschränkungen der Presse-, Vereins-, Versammlungs- und Petitionsfreiheit, und zum ersten Mal in der deutschen Geschichte etablierte sich eine parlamentarische Appellationsinstanz auf nationaler Ebene. Thema des folgenden Abschnitts wird es sein, die Effekte dieses Wandels auf die Petitionen zu untersuchen, einem traditionellen Weg des Appells an politische Entscheidungsträger, der auch unter dem Obrigkeitsstaat, von dem keine oder nur unzureichende Partizipationsmöglichkeiten angeboten worden waren, genutzt und verteidigt wurde.

Diese Untersuchungsperspektive soll verfolgt werden, obwohl die Datenlage einige Probleme aufwirft: Während mit den handelspolitischen Petitionen eine große und thematisch bedeutsame Teilmenge der Petitionsbewegung in den Jahren 1848/49 als flächendeckender, systematisch erhobener und die relevanten Merkmalsdimensionen erfassender Datensatz sozialwissenschaftlichen Analyseverfahren zugänglich ist, können wir unsere Aussagen über die Petitionen im vormärzlichen Deutschland bislang nur auf Einzelzeugnisse, die Urteile zeitgenössischer Autoritäten und eine Untersuchung der geltenden Rechtsnormen stützen. Diese Situation ist für die historische Sozialforschung nicht ungewöhnlich, sie bleibt aber unbefriedigend, und die folgende Argumentation steht unter dem Vorbehalt einer inkonsistenten Datenbasis.

Der von Karl Welcker für das Staatslexikon verfaßte Artikel zum Stichwort „Petition“, die immer noch umfassendste Darstellung ihrer Praxis und rechtlichen Voraussetzungen im Vormärz, unterscheidet drei Typen von Petitionen:

- 1) Petitionen der Landstände an den Regenten,
- 2) Privatbeschwerden von Korporationen und Einzelnen und
- 3) Petitionen über allgemeine Angelegenheiten²⁰.

Der erstgenannte Typ war als eine – allerdings nicht vollwertige – funktionale Alternative für das Initiativrecht ein wichtiges Instrument der Stände-kammern des vormärzlichen Deutschland bei ihren Machtkämpfen mit den Regierungen²¹. Für unser Thema kann diese Variante der Petition – bei aller verfassungsrechtlichen Bedeutung – allerdings ausgeklammert werden: Hier interessieren die durch kollektives politisches Handeln vermittelten Konflikte zwischen Systemebenen, aber nicht die Austragungsformen der Auseinandersetzungen im Bereich der zentralen politischen Entscheidungsträger. Nur soviel soll im Hinblick auf die handelspolitische Petitionsbewegung der Jahre 1848/49 ergänzt werden: Bei einem Anteil von weniger als 0,1 % von insgesamt 3776 handelspolitischen Petitionen hatten die an die Nationalversammlung gerichteten Eingaben der Zweiten Kammern von Nassau, Württemberg

²⁰ Welcker, Petitionsrecht (Anm. 3), S. 557ff.

²¹ Vgl. Botzenhart, Parlamentarismus (Anm. 19), S. 24, 46.

und Mecklenburg quantitativ nur eine sehr geringe Bedeutung²². Obwohl ihr Propagandawert höher einzuschätzen ist und von der Agitation der freihändlerischen und schutzzöllnerischen Interessengruppen entsprechend verwertet wurde, blieben diese ständischen Eingaben Episoden in einer Massenbewegung, die auf eine *plebiszitäre* Legitimation interessenpolitischer Forderungen zielte.

Der zweite von Welcker abgegrenzte Typ der Petition war die von „Einzelnen oder Korporationen“ vorgetragene „Privatbeschwerde“. Hier handelt es sich um Eingaben gegen Rechtsverletzungen oder Rechtsverweigerungen durch die „regelmäßigen Justiz- und Verwaltungsstellen“ der Einzelstaaten. Mit einiger Vorsicht läßt sich diese Variante als funktionale Alternative für ein unzureichend ausgebildetes und den Einflußversuchen der Administration relativ ungeschützt ausgesetztes Rechtssystem deuten. So gab es in Deutschland weder eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit noch ein Bundesverfassungsgericht, das es dem einzelnen Bürger ermöglicht hätte, Rechtsverletzungen seitens der Justiz und Verwaltung der Einzelstaaten durch eine Oberinstanz korrigieren zu lassen – das Bundesschiedsverfahren zur Regelung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landständen und Landesherren betraf nur Konflikte auf einer hohen institutionellen Ebene, und die besonderen Appellationsmöglichkeiten der mediatisierten Standesherren waren das Privileg einer kleinen Gruppe, das im übrigen nur für ein begrenztes Spektrum von Rechtsverletzungen galt²³. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, daß nach allen Angaben die „Privatbeschwerde“ im vormärzlichen Deutschland die dominante Petitionsform war. Dieser Schluß läßt sich auch aus einer stichprobenhaften Durchsicht des Registers der an den Deutschen Bund gerichteten Eingaben ziehen: Ca. 72 % dieser sogenannten Reklamationen bezogen sich auf Rechtsverletzungen und Rechtsverweigerungen, von denen einzelne Bürger und Korporationen betroffen waren – ein Anteil, der nach dem Jahr 1831 stieg, als infolge des bereits zitierten Bundesbeschlusses Eingaben über „öffentliche Angelegenheiten des Deutschen Bundes“ zurückgewiesen wurden²⁴.

Exemplarisch für den Petitionstypus der Privatbeschwerde ist die in der zeitgenössischen Publizistik und unter Verfassungshistorikern berühmte Reklamation der westfälischen Domänenkäufer gegen die Einziehung ihres vom Königreich Westfalen aus Staatsdomänenland erworbenen Besitzes durch die Nachfolgestaaten Kurhessen, Hannover und Braunschweig. Charakteristisch

²² Vgl. Best, Interessenpolitik. (Anm. 4), S. 197f.

²³ Vgl. E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 5 Bde., Stuttgart 1967², Bd. 1, S. 623ff.

²⁴ Vgl. Tab. 2. Die Werte von Tab. 2 beruhen auf einer 10-%-Stichprobe der an die Bundesversammlung gerichteten „Reklamationen“. Erhebungsgrundlage war das Repertorium zum Aktenbestand des Deutschen Bundes (DB 1/1) und die Kartei der an die Bundesversammlung gerichteten Reklamationen. Der Bestand befindet sich in der Frankfurter Außenstelle des Bundesarchivs.

für das Schicksal der Mehrzahl der Reklamationen ist es, daß die ab 1817 eingereichten Beschwerden zum Domänenstreit vom Deutschen Bund nie entschieden wurden²⁵.

Tabelle 2: Profil der „Reklamationen“ an die Bundesversammlung 1816-1848
(Stichprobe: N = 113, Grundgesamtheit: N = ca. 1130)

Organisationsform	Zeitliche Verteilung		
	%		%
Privateingaben	79	1816-20	36
Eingaben von		21-25	12
Korporationen	19	26-30	7
Eingaben von	2	31-35	117
Vereinen		36-40	
		41-45	17
		45-48	10
<hr/>			
Zahl der Unterzeichner			
	%		
Individualeingaben	75		
Kollektiveingaben	25		
<hr/>			
Themen			%
Rechtsverletzungen, Gehalts- und Pensionsansprüche, Schuldforderungen			72
Handel, Münz-, Maß- u. Gewichtssystem, Schifffahrtsrechte			4
Judenemanzipation, konfessionelle Konflikte			2
Verfassungskonflikte, Territorialstreitigkeiten			5
Erfindungen			7
Sonstiges			10

Die Petitionsbewegung der Jahre 1848/49 zeigt ein völlig gewandeltes Bild: Der Anteil der „Privatbeschwerden“ sank auf einen Wert von deutlich unter 5 % des gesamten Petitionsvolumens. Die kleine Zahl von Eingaben mit Forderungen nach Abwendung von Rechtsverletzungen bilden gemeinsam mit den Petitionen verkannter Erfinder und Weltverbesserer eine Restkategorie, die völlig in den Hintergrund tritt gegenüber den großen Themen der Petitionsbewegung wie Reform der Wirtschaftsverfassung, Wandel des Sozialsystems, Veränderungen des politischen Entscheidungssystems und Konflikte um die Reichweite nationaler Integration²⁶.

Als Gründe für diesen Themenwechsel kann man zum einen die Einsicht unterstellen, daß die Nationalversammlung überfordert gewesen wäre, wenn sie über Einzelfälle hätte beschließen sollen, die zudem eher in den Entscheidungsbereich der Dritten Gewalt fielen; zum anderen war die Hoffnung be-

²⁵ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte (Anm. 23), S. 758ff.

²⁶ Siehe K. G. Schirrmeyer, Menschenrechte in den Petitionen an die Deutsche Nationalversammlung 1848/49, Phil. Diss., Bamberg 1970.

gründet, daß die in der Reichsverfassung vorgesehenen institutionellen Regelungen die bisherigen Mängel des Rechtssystems beseitigen und eine oberste juristische Appellationsinstanz bei Rechtsverletzungen durch Justiz und Verwaltungen der Einzelstaaten installieren würden. Mit der zuletzt genannten Erwartung antizipierte die Öffentlichkeit allerdings einen Zustand, der erst mehr als 20 Jahre später im Gefolge der Reichsgründung erreicht werden sollte.

Als dritten Typus grenzte Welcker die „Petitionen über allgemeine Angelegenheiten“ ab. Auch diese Spielart läßt sich als funktionale Alternative für einen nur unzureichend ausgebildeten Sektor des politischen Systems im vormärzlichen Deutschland deuten: Sie eröffneten dem Publikum bei nur in Ansätzen ausgebildeten und insgesamt wenig effektiven Institutionen der Interessenartikulation und Interessenvermittlung einen Nebenweg, seine Forderungen zu äußern. „Petitionen über allgemeine Angelegenheiten“ waren also eine – wenn auch nur unvollkommene – Alternative der sich formierenden sozio-ökonomischen Interessengruppen und der politischen Oppositionsbewegung für effektivere Instrumente der Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß, wie Parlamente, Parteien und Verbände. Daß bereits dieser Notbehelf von den Trägern staatlicher Gewalt im vormärzlichen Deutschland als systemgefährdend beargwöhnt wurde, verdeutlichen die erwähnten Fälle formaler Restriktionen; dies wird auch erkennbar in der Behandlung von „Petitionen über allgemeine Angelegenheiten“ durch den Deutschen Bund und die Regierungen der Einzelstaaten.

Ein Beispiel ist die Zurückweisung der an den Bundestag gerichteten Petitionen des „Vereins deutscher Kaufleute und Fabrikanten“, in denen die Beseitigung der innerdeutschen Zollschranken und die Errichtung eines auf Retorsionen beruhenden Zollsystems gefordert wurde²⁷. Die von Friedrich List gesteuerte Agitation für diese Ziele hatte bereits 1819 mehrere tausend Unterschriften von Fabrikanten, Kaufleuten und Handwerkern aus Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt und Nassau mobilisieren können. Für Thüringen ist die genaue Zahl von 5051 Unterschriften bekannt. Die Behandlung der Eingaben durch den Deutschen Bund zeigte dann jedoch deutlich, welche Widerstände der Verein, was seine interessenpolitischen Einwirkungsversuche betraf, zu erwarten hatte. Obwohl er Sympathien bei den Gesandten der süddeutschen Höfe genoß, wurde die Beratung seiner Vorschläge auf unbestimmte Zeit vertagt. Der Berichterstatter des Bundestages verwies in seiner Beschlußvorlage vor allem auf den nichtkorporativen Charakter des Vereins, der sich ohne formale Qualifikation anmaße, im Namen eines ganzen Standes zu sprechen. Im übrigen hätten die Einzelstaaten die Kompetenz im Bereich der Zollpolitik, an diese seien daher entsprechende Eingaben zu richten. Diese Stoß-

²⁷ Siehe hierzu H.P.Olshausen, Friedrich List und der deutsche Handels- und Gewerbeverein, Phil. Diss., Jena 1935, S. 20ff., 58. Die Petitionen des „Vereins deutscher Kaufleute und Fabrikanten“ finden sich im Bundesarchiv, Frankfurt a.M., DB. 1/1, 166.

richtung obrigkeitlichen Widerspruchs gegen erste Ansätze einer Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse „von unten“ sollte bis zur Revolution von 1848/49 beibehalten werden.

Ähnliche Widerstände gab es auch auf der Ebene der Einzelstaaten, obwohl hier – vor allem in den Ländern mit ständischen Vertretungskörperschaften – die Regierungen gelegentlich flexibler reagierten. Dafür mögen zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein: Zum einen stärkte das Vorhandensein von Parlamenten die Konfliktfähigkeit der Interessengruppen, zum anderen wurden vor allem von den süddeutschen Staaten Petitionen gelegentlich zur Unterstützung ihrer Positionen in den Auseinandersetzungen mit den übrigen Regierungen genutzt. Ein Beispiel hierfür sind die Konflikte um eine Neuorientierung der Handelspolitik des Zollvereins während der 1840er Jahre, in denen die süddeutschen Staaten ihre Schutzzollforderungen durch den Hinweis auf entsprechende Eingaben von Fabrikantenvereinen und Handelskammern untermauerten²⁸.

Voraussetzung für ein solches Zusammenspiel war freilich die Übereinstimmung der Positionen von Interessenten und Regierungen. Fehlte diese Voraussetzung, waren die Chancen gering, über „Petitionen zu allgemeinen Angelegenheiten“ politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Als Instrumente zur Durchsetzung konfligierender Interessen waren sie wenig erfolgreich. Dies ist ein weiterer Grund dafür, warum die von „Korporationen und Einzelnen“ vorgetragene „Privatbeschwerde“ im vormärzlichen Deutschland dominierte.

Dieses Bild änderte sich in den Jahren 1848/49 dramatisch. Der auffallendste Unterschied zum Vormärz ist der sprunghafte Anstieg der Zahl der Petitionen. Während an den Bundestag im Durchschnitt pro Jahr ca. 30-40 „Reklamationen“ gerichtet wurden, war die Nationalversammlung in den ca. 13 Monaten ihres Bestehens die Adressatin von ca. 25 000 bis 30 000 Eingaben²⁹. Bei einer Bewertung dieser Entwicklung ist zwar zu berücksichtigen, daß der Paulskirche von Seiten der Petenten Kompetenzen unterstellt wurden, die im Vormärz eindeutig in den Entscheidungsbereich der Einzelstaaten gefallen waren und daß insofern das Mobilisierungspotential ausgeweitet wurde. Dies ist aber kaum eine zureichende Erklärung für eine Petitionswelle dieser Größenordnung. Das um so weniger, als in den Jahren 1848/49 auch an die Parlamente der Einzelstaaten eine Flut von Eingaben gerichtet wurde, allein an die Preußische Nationalversammlung ca. 20 000³⁰.

²⁸ Vgl. Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 114 ff.

²⁹ Vgl. Tab. 2, oben S. 178.

³⁰ Vgl. Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der preußischen Staats-Verfassung, 3 Bde., Berlin 1848-1849.

Eine Erklärung für die sich in der Petitionsbewegung manifestierende „participation explosion“³¹ liegt eher darin, daß im Deutschland der Jahre 1848/49 alle diejenigen Aufgaben auf der Tagesordnung standen, die mit dem Prozeß nationaler Integration und Staatswerdung verbunden sind: die Vereinheitlichung des Rechtssystems, des Steuer- und des Militärwesens, die Schaffung eines flächendeckenden Verkehrs- und Kommunikationssystems (Penetration), die Einbindung oppositioneller ethnischer und konfessioneller Minoritätengruppen, der Zusammenschluß außenhandelspolitisch unterschiedlich orientierter Regionen zu einem Markt (Integration), die Ausweitung des Wahlrechts auf Gruppen, die bis dahin keine Partizipationsrechte besaßen (Partizipation), die Entwicklung eines Kanons nationaler Symbole und Mythen und seine Vermittlung durch Medien und Institutionen der politischen Sozialisation (Identität), die Schaffung von Loyalität, Vertrauen und Observanz gegenüber den nationalen politischen Institutionen (Legitimität) und schließlich die Etablierung von Einrichtungen sozialer Sicherung und eines Wirtschaftssystems, das traditionelle Privilegierungen abbaute und regionale Disparitäten nivellierte (Redistribution)³². Alle diese Themen wurden in der Petitionsbewegung aufgegriffen und in konkrete Forderungskataloge der rivalisierenden Interessengruppen umgeformt³³.

Erläuterungsbedürftig bleibt allerdings die Frage, warum gerade die Petition als Artikulationsform gewählt wurde. Wenn wir die Eingaben zu „allgemeinen Angelegenheiten“ im Vormärz als funktionale Alternative für ein nur unzureichend ausgebildetes System der Interessenartikulation und -vermittlung über Parlamente, Verbände und Parteien gedeutet haben, ist ihre Popularität in den Jahren 1848/49 nicht unbedingt einzusehen: Die Durchsetzung von Vereins-, Presse- und Versammlungsfreiheit, die Etablierung eines Parlaments und eines rudimentären Verwaltungsapparates auf nationaler Ebene stimulierten die Entfaltung eines Verbands- und Vereinswesens der sozio-ökonomischen Interessengruppen, der konfessionellen Lager und der ideologisch-politischen Formationen, das erst nach 1871 wieder eine Entsprechung erhalten sollte. Warum wählte die Bevölkerung dennoch einen vor dem Hintergrund dieser Entwicklung „anachronistischen“ Weg kollektiven politischen Handelns?

Eine Erklärung liegt sicherlich in einer Tendenz zur Beibehaltung von gewohnten Artikulationsformen. Charles Tilly formuliert:

Die kollektive Aktion bedient sich gewöhnlich klar definierter Formen, die den Beteiligten bereits vertraut sind, ähnlich wie die Kunst einer Epoche zu einem guten Teil auf einer kleinen Zahl anerkannter Formen beruht. Aus die-

³¹ A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Further Reflections and a Study of Recent Contributions*, in: *Social Science Information*, 13 (1974), S. 9.

³² Vgl. St. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970, S. 102ff.; ders., *Models and Methods in the Comparative Study of Nation Building*, in: *Acta Sociologica*, 12 (1969), S. 53-73.

³³ Best, *Interessenpolitik* (Anm. 4), S. 126f.

sem Grunde wird uns weder die Suche nach universalen Formen (wie sie zuweilen für unruhige Volksmengen und Revolutionen vorgeschlagen werden) viel weiter bringen noch die Annahme eines unbegrenzten Mittelpotentials zur Verwirklichung von Gruppenzielen. So führt uns das Studium der unterschiedlichen Aktionsformen unmittelbar zur Frage nach den strukturellen Rahmenbedingungen, in denen solche Formen erscheinen.³⁴

Bei einer solchen Erklärung werden Petitionen als Teil der deutschen „politischen Kultur“ im 19. Jahrhundert gedeutet, und ihre Popularität auch nach einer Zäsur, die alternative Formen kollektiven politischen Handelns möglich machte, wird auf das Festhalten an traditionellen Verhaltensmustern zurückgeführt.

Ein weiterer Erklärungsansatz für die Petitionswelle in den Jahren 1848/49 ist die Vorliebe für Formen „direkter Demokratie“ in revolutionären Phasen: Die politische Mobilisierung großer Bevölkerungsgruppen entfaltet sich in einer Situation, in der das Geflecht „intermediärer Organisationen“, das in der Regel als Mittler zwischen Bevölkerung und zentralen politischen Entscheidungsträgern fungiert, gestört oder noch unvollständig ausgebildet ist. Die letztere Alternative scheint bei aller Blüte des Vereinswesens auf die Situation der Jahre 1848/49 zuzutreffen – eine Vermutung, die durch eine Untersuchung der „Trägerorganisationen“ der handelspolitischen Petitionen gestützt wird³⁵.

Tabelle 3: Verteilung der Petitionen auf die Organisationstypen

Organisationstyp	Absolute Häufigkeit	Relative Häufigkeit (in %)
Lokale korporative wirtschaftliche Organisation	264	7,0
Regionale korporative wirtschaftliche Organisation	3	0,1
Lokaler wirtschaftlicher Verein	124	3,3
Regionaler wirtschaftlicher Verein	35	0,9
Nationaler wirtschaftlicher Verein	7	0,2
Lokaler politischer Entscheidungsträger	350	9,3
Regionaler politischer Entscheidungsträger	5	0,1
Lokaler politischer Verein	88	2,3
Regionaler politischer Verein	8	0,2
Lokale sonstige Organisation	10	0,3
Regionale sonstige Organisation	7	0,2
Unternehmen	200	5,3
Keine formale Trägerorganisation	2674	70,8
Total	3775	100,0

³⁴ Ch. Tilly, Mobilization (Anm. 15), S. 143.

³⁵ Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 301.

Tatsächlich wurden nur 29,2 % aller handelspolitischen Petitionen durch formale Organisationen unterzeichnet. Auffällig ist, daß korporative wirtschaftliche Organisationen (wie Handelskammern, kaufmännische Korporationen, Zünfte, Innungen und Gilden) und politische Entscheidungsträger (wie Ortsbehörden, Schulzenämter, Magistrate, Bürgerausschüsse und Bürgermeister), die nach den vorliegenden Informationen die häufigsten Trägerorganisationen der vormärzlichen Eingaben waren³⁶, zwar immer noch die beiden am stärksten besetzten Kategorien stellten, aber insgesamt nur in etwas mehr als der Hälfte aller von Organisationen unterzeichneten handelspolitischen Petitionen identifiziert werden konnten. „Freie“ politische und wirtschaftliche Vereine erreichten mit 6,9 % fast die Bedeutung der Korporationen, und auch die 200 auf der Ebene von Unternehmen organisierten Petitionen waren mit einem Anteil von 5,3 % eine relativ stark besetzte Kategorie. Als wichtigster Befund sollte aber herausgestellt werden, daß Petitionen weit überwiegend im Rahmen informeller Verkehrskreise unterzeichnet wurden. Solche Netzwerke formierten sich nach Ergebnissen, die bei anderer Gelegenheit ausführlicher vorgestellt wurden³⁷, auf der Basis von sozialen Bezugssystemen wie „Nachbarschaft“, „zusammen arbeiten“, „perzipierte Interessenidentität“ und „soziale Nähe“ (d.i. gemeinsame Zugehörigkeit zu lokalen Honoratiorengruppen). Offenbar konnte die Unterschriftensammlung auf lokaler Ebene im Rahmen solcher informellen Verkehrskreise auch ohne Mitwirkung formaler Organisationen problemlos koordiniert werden. Die Petitionen waren deshalb in einer Situation, in der eine hohe Partizipationsbereitschaft auf ein noch unzureichend entwickeltes Geflecht intermediärer Organisationen traf, eine besonders attraktive Form kollektiven politischen Handelns. Allerdings dominierten informelle Verkehrskreise nur bei der Koordination der Unterschriftensammlung auf *lokaler* Ebene. Die Initiierung der Petitionsbewegung durch die Vorgabe allgemeiner Forderungen und Begründungen wurde ebenso wie die Formulierung und Verbreitung der verschiedenen Textversionen sehr effektiv durch die nationalen und regionalen Interessenorganisationen gesteuert³⁸.

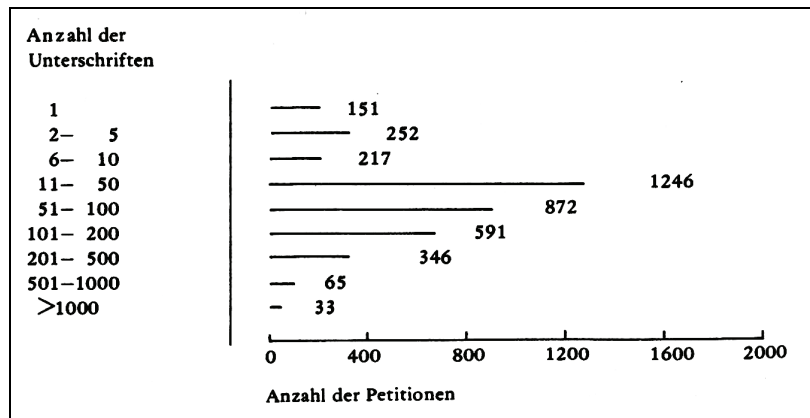
Der Strukturwandel kollektiven politischen Handelns nach der Zäsur der Märzrevolution wird durch einen weiteren Befund dokumentiert: Bei einer (annähernd logarithmisierten) Klassifikation der Unterschriftenhäufigkeiten zeigt sich, daß der im Vormärz von Seiten der „Ordnungspartei“ so mißtrauisch beargwöhnte Typ der „Kollektivpetition“ in den Jahren 1848/49 die dominierende Petitionsform war.

³⁶ Dies ergibt sich aus der Durchsicht der an die Bundesversammlung gerichteten „Reklamationen“. Vgl. oben Anm. 24 und Tab. 2.

³⁷ H. Best, Analysis of Content and Context of Historical Documents – The Case of Petitions to the Frankfurt National Assembly 1848/49, in: J. M. Clubb/E. K. Scheuch (Hrsg.), Historical Social Research. The Use of Historical and Process-Produced Data, Stuttgart 1980, S. 261ff.

³⁸ Vgl. Best, Organisationsbedingungen (Anm. 18).

Abb. 2: Klassifikation der handelspolitischen Petitionen nach Anzahl der Unterschriften



Petitionen mit nur einem Unterzeichner haben lediglich einen Anteil von 4,1 % gegenüber einer relativen Häufigkeit von ca. 75 % bei den an den Deutschen Bund gerichteten Eingaben. In das Intervall von 1 bis 10 Unterschriften fallen 16,5 % aller handelspolitischen Eingaben, wobei zusätzlich bedacht werden sollte, daß dieser Kategorie diejenigen 12 % aller handelspolitischen Eingaben zuzuordnen sind, bei denen Gemeinde-, Vereins- und Zunftvorstände im Namen ihrer Mitglieder unterzeichneten³⁹. Der in diesen Petitionen repräsentierte Bevölkerungsanteil ist also tendenziell größer, als aus der Anzahl der Unterschriften erkennbar wird. Mehr als 100 Unterschriften wurden bei 27 % aller Eingaben gezählt, die durchschnittliche Häufigkeit lag bei etwa 100 Unterzeichnern.

Diese Befunde lassen ein weiteres Mal erkennen, daß die handelspolitische Petitionsbewegung im Kern eine *kollektive* Interessenartikulation war. Was zählte, war nicht die Dignität der Unterzeichner, sondern ihre Masse. Ferdinand Steinbeis, der Geschäftsführer des „Allgemeinen deutschen Vereins zum Schutze der vaterländischen Arbeit“ (ADV) und einer der Hauptinitiatoren der handelspolitischen Petitionsbewegung, bestätigte dies vor der zweiten Generalversammlung seines Verbandes: Die „enorme Anzahl von Adressen“ habe „unwiderleglich dargetan ...“, daß der Schutz vaterländischer Arbeit gegen das Übermaß ausländischer Mitbewerbung ein Verlangen ist, das nicht nur einzelne Fabrikanten, sondern Millionen Deutsche als die Bedingung ihrer ferneren

³⁹ Vgl. Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 127.

Existenz erkennen und als eines der ersten und wesentlichsten ihrer politischen Rechte in Erfüllung gebracht wissen wollen“⁴⁰.

Die Frage, warum fast 400 000 Handwerker, Bauern und Arbeiter den Aufrufen der handelspolitischen Interessenorganisationen folgten und schutzzöllnerische oder freihändlerische Eingaben unterzeichneten, wird der Gegenstand des abschließenden Abschnitts sein.

Interessenlage, Interessenperzeption und Interessenartikulation in der handelspolitischen Petitionsbewegung 1848/49

Während ich anfangs mit dem Vorschlag einer Klassifikation kollektiven politischen Handelns nach unterschiedlichen Schwellenwerten die „Kostenseite“ des Phänomens betrachtet habe, wird im folgenden und abschließenden Abschnitt seine „Ertragsdimension“ das Thema sein. Die Argumentation wird von zwei eng verbundenen Fragen ausgehen: Warum beteiligten sich Angehörige der verschiedenen sozio-ökonomischen Interessengruppen an der handelspolitischen Petitionsbewegung, und welche Erwartungen verknüpften sie mit ihrem Engagement?

In Anlehnung an Konzepte der „neuen ökonomischen Theorie“⁴¹ werde ich bei meinen Überlegungen drei Ebenen unterscheiden:

- 1) die Interessenlage, definiert als die realen Gewinn- und *Verlustchancen* sozio-ökonomischer Interessengruppen bei der Verwirklichung wirtschaftspolitischer Entscheidungen;
- 2) die Interessenperzeption, die Motivationsebene, definiert als die Gewinn- und *Verlusterwartungen* der Akteure und
- 3) die Interessenartikulation, die Handlungsebene, definiert als die *Aktionen*, die von den Interessenten unternommen werden, um Erträge zu maximieren und Verluste zu minimieren.

Es wird zu prüfen sein, in welcher Weise die hier abgegrenzten Untersuchungsebenen aufeinander bezogen waren. Konkret gefragt: Waren Interessenlage, Interessenperzeption und Interessenartikulation deckungsgleich, oder läßt sich eine Konstellation teilweiser Überschneidungen und Abweichungen beobachten?

In diesem konzeptionellen Rahmen wird die Anwendbarkeit dreier Erklärungsansätze für kollektives politisches Handeln auf die handelspolitische Petitionsbewegung überprüft werden:

⁴⁰ Bundesarchiv Frankfurt a.M., VWA 109. Abgedruckt in: Best, Interessenpolitik, S. 304 ff. (Zitat S. 308).

⁴¹ B. M. Barry, Neue Politische Ökonomie, Frankfurt a.M./New York 1975; P. Bernholz, Grundlagen der politischen Ökonomie, 2 Bde., Tübingen 1974.

- 1) ein „*Eigennutzenmodell*“, das in Anlehnung an Anthony Downs „ökonomische Theorie der Demokratie“⁴² und Mancur Olsons „Logik des kollektiven Handelns“⁴³ unterstellt, daß das ausschlaggebende Motiv für die Unterzeichnung einer Petition die ökonomischen „Nutzenströme“ waren, die den Petenten aus ihrem Engagement zufließen;
- 2) eine „*Bezugsgruppentheorie*“, die in Anlehnung an wahltheoretische Konzepte von Paul S. Lazarsfeld⁴⁴ und Seymour Martin Lipset⁴⁵ unterstellt, daß sich die Partizipationsentscheidung am Verhalten von Bezugsgruppen orientiert habe und
- 3) eine „*Selbstzweckhypothese*“, die, aufbauend auf Überlegungen Albert O. Hirschmans, davon ausgeht, daß in bestimmten Kontexten kollektives politisches Handeln zu einem „Ziel an sich“, zu einem Substitut für die Erreichung der eigentlich angestrebten „Erträge“ werden kann⁴⁶.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß ich die hier erwähnten Ansätze nicht als alternative, sondern als komplementäre Modelle für eine Erklärung kollektiven politischen Handelns betrachte, die sich analog zur Konstruktion einer „Kostenfunktion“ für den Schwellenwert zu einer „Ertragsfunktion“ verknüpfen lassen: Das Eigennutzenmodell verweist auf die ökonomischen Ertragserwartungen der Akteure, die Bezugsgruppentheorie auf „soziale Erträge“, die anfallen, wenn Personen in Übereinstimmung mit den für sie relevanten Bezugsgruppen handeln⁴⁷, die Selbstzweckhypothese auf die psychischen Belohnungen, die aus der manifestierten Teilhabe an kollektiven Werten resultieren.

Am Beginn der Überlegungen steht die Frage nach der Interessenlage. Konkret gefaßt: Welche Beziehung bestand in den Jahren 1848/49 zwischen den von Schutzzöllnern und Freihändlern angebotenen Programmen und der wirtschaftlichen Wirklichkeit? Hätten die verschiedenen Adressatengruppen bei ihrer Realisierung eher zu den Profiteuren oder zu den Verlierern gezählt? Die Antwort auf eine so komplexe Frage kann in diesem begrenzten Rahmen nur pauschal und selektiv ausfallen. Eine ausführliche Darstellung des hier angesprochenen Zusammenhangs, in dem auch empirische Begründungen in einiger Breite angeboten werden, habe ich an anderer Stelle gegeben⁴⁸. Dort finden sich auch Ausführungen zu zwei Aspekten der zollpolitischen Diskussion, die hier ausgeklammert werden sollen: zum Komplex der durch zollpolitische Maßnahmen ausgelösten Strukturveränderungen im Bereich der Produktion

⁴² A. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

⁴³ Olson, *Logik* (Anm. 16).

⁴⁴ P. F. Lazarsfeld u.a., *The People's Choice*, New York/London 1968³, S. 19.

⁴⁵ S. M. Lipset, *Political Man*, Garden City 1960, S. 3.

⁴⁶ Hirschman, *Exit* (Anm. 31), S. 9ff.

⁴⁷ Zur Bezugsgruppentheorie vgl. H. H. Hyman/E. Singer (Hrsg.), *Readings in Reference Group Theory and Research*, New York 1968, insbes. S. 3-21.

⁴⁸ Best, *Interessenpolitik* (Anm. 4), S. 67-80.

und der Konsumtion („industrieller Erziehungszoll“) und zu den Wirkungen von Zöllen auf die Ausnutzung der heimischen Ressourcen und die Zahlungsbilanz. Im folgenden wird nur auf die verteilungsrelevanten Aspekte zollpolitischer Maßnahmen abgestellt, und zwar im Hinblick

- 1) auf die Übertragung des Realeinkommens von Ausländern auf die Wirtschaftssubjekte des zollerhebenden Landes und
- 2) auf die Veränderung der Realeinkommensverteilung unter diesen Wirtschaftssubjekten selbst.

Die Begründung für dieses selektive Vorgehen liegt darin, daß gerade die verteilungsrelevanten Wirkungen der Zollpolitik „Interessenlagen“ am ehesten abbilden können⁴⁹.

Ein Blick auf den Tarif und die Handelsbilanz des Zollvereins zeigt, daß die Landwirtschaft und die Fertigwarenproduktion 1848/49 zollpolitisch weitgehend saturiert waren⁵⁰. Insgesamt war bei Fertigwaren und landwirtschaftlichen Produkten der Saldo des Volumens von Ein- und Ausfuhren während der 1840er Jahre positiv, der Zollverein also Exportland. Paradoxerweise wurden beide Bereiche durch hohe Importzölle geschützt, die für Fertigwaren bei einzelnen Tarifpositionen prohibitive Höhe hatten. Auf der anderen Seite war der Zollvereinstarif für Halbwaren – hierunter fallen vor allem Baumwollgarn und Roheisen – relativ liberal, während die Importquote für beide Schlüsselprodukte der deutschen Frühindustrialisierung sehr hoch war. Zwar hatten die Roheisenproduzenten 1844 und die Baumwollindustriellen 1847 Zollerhöhungen durchsetzen können, aber von beiden Gruppen wurde deren Wirkung auf den Importdruck als völlig unzureichend empfunden. Vor diesem Hintergrund ist die Vehemenz der Zollforderungen von Seiten der Baumwollspinner und Eisenindustriellen plausibel. Nicht so leicht erklärbar ist aber – wenn wir ein rationales Interessenskalkül als einziges Motiv für die Unterzeichnung handelspolitischer Petitionen unterstellen –, daß es den Schutzzöllnern gelang, unter der Parole „Schutz der vaterländischen Arbeit“ eine Massenbewegung zu initiieren, die gerade Fertigwarenproduzenten (vor allem im Bereich des Textilgewerbes) und Landwirte mobilisierte⁵¹.

Tatsächlich hätte die Verwirklichung der Forderung, mit Schutzzöllen Teile des Arbeitseinkommens der hauptsächlichen Importpartner auf Deutschland zu übertragen, nur eine relativ kleine Gruppe der deutschen Bevölkerung unmittelbar begünstigt. Wenn die im Hüttenwesen beschäftigten Arbeiter und ihre Familien von einer Erhöhung der Eisenzölle tatsächlich profitiert hätten, wären

⁴⁹ P. A. Gourevitch, *International Trade, Domestic Coalitions and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896*, in: *Journal of Interdisciplinary History*, 8 (1977), S. 281-313.

⁵⁰ Vgl. B. v. Borries, *Deutschlands Außenhandel 1836-1856. Eine statistische Untersuchung zur Frühindustrialisierung*, Stuttgart 1970; Best, *Interessenpolitik* (Anm. 4), S. 60-67.

⁵¹ Ebd., S. 149, Tab. 4 u. S. 150, Tab. 5.

maximal 1,5 % der Bevölkerung des Zollvereins betroffen gewesen. Im Fall der Baumwollspinnerei, unter deren 20 000 Arbeitern mehr Frauen und Kinder waren, lag dieser Anteil sicherlich nicht über 0,2 %⁵².

Unter diesen Voraussetzungen wurde der Versuch, Interessen zu integrieren und soziale Bündnispartner zu gewinnen, eine zentrale Aufgabe der Schutzzollagitation. Es ging, wenn man die Terminologie Tibor Scitovskys anwendet, darum, „diejenigen zu bestechen, welche benachteiligt werden, wenn sie einer Änderung [der Handelspolitik; d. Verf.] zustimmen“⁵³. Die dabei angewendeten Praktiken können hier nur ausschnittshaft skizziert werden⁵⁴. Besonders aufschlußreich ist das Vorgehen der Textilindustriellen und Roheisenproduzenten bei ihrem Werben um eine Einbeziehung der nachgeordneten Produktionsstufen in die Schutzzollkampagne. Die Weberei befürchtete von einer Heraufsetzung der Garnzölle vor allem eine Behinderung ihrer Exporte, da die deutsche Spinnerei weder im Hinblick auf Qualität noch auf Quantität ihrer Produktion in der Lage war, den Inlandsbedarf zu decken. Besondere Einbußen wurden für die Handweber erwartet, da die Maschinenwebereien vielfach mit Maschinenspinnereien verbunden und deshalb importunabhängiger waren. Grundsätzlich wurde gefordert, die Interessen der Weberei denen der Spinnerei vorzuziehen, da die Zahl der in der Weberei Beschäftigten höher sei. Das „Kompensationsangebot“ der Spinnereiindustrie bei ihrem Werben um die Unterstützung durch die Weber war die Verknüpfung der Forderung nach Erhöhung der Garnzölle mit der nach Einführung von „Rückzöllen“, d.h. der Vergütung des Garnzolls beim Export fertiger Gewebe – eine Maßnahme, die negative Auswirkungen verteuert Garnimporte auf die Ausfuhr textiler Fertigwaren abwenden sollte und dadurch zusätzliche Attraktion erhielt, daß Rückzölle relativ leicht in importunabhängige Ausfuhrprämien umgewandelt werden konnten. Tatsächlich gelang es über die Forderung nach Rückzöllen die Widerstände der textilen Fertigwarenproduzenten gegenüber Garnzollerhöhungen zu beseitigen. Für die massenhafte Beteiligung von Webern an der schutzzöllnerischen Petitionskampagne sind sie dennoch keine hinreichende Erklärung, denn dieses unhandliche zollpolitische Instrument hätte lediglich eine Schlechterstellung der Weberei verhindern können, war aber – solange es nicht in eine direkte Importprämie verwandelt wurde – kaum in der Lage, ihre Marktchancen zu verbessern.

Im Fall der Roheisenzölle waren die Konflikte zwischen Herstellern, Verarbeitern und Verbrauchern noch schwieriger auszuräumen als im Fall der Garnzölle. Hier gab es keinen nennenswerten Export, der durch Rückzölle hätte gestützt werden können, und mit den Eisenbahninteressenten und ihren deut-

⁵² Ebd., S. 72.

⁵³ T. Scitovsky, Neue Gedanken zur Zolltheorie, in: K. Rose (Hrsg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Köln 1971³, S. 389.

⁵⁴ Eine ausführliche Darstellung findet sich in: Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 72-78.

schen Zulieferern agierte eine starke Lobby, die auf die Priorität für einen möglichst ungehemmten Ausbau des Verkehrssystems pochte. Tatsächlich gelang es im Bereich der Eisenindustrie erst im März 1849, die letzten Konflikte zwischen den Produktionsstufen auszuräumen und durch die Verkuppelung der Forderung nach höheren Roheisen zöllen mit der nach höheren Stabeisenzöllen (unter die auch Eisenbahnschienen fielen) zumindest die Eisenverarbeiter in die Schutzzollfront zu integrieren.

Für die nachgeordneten Produktionsstufen von Textilindustrie und Eisenindustrie gilt aber, daß sie von Zollerhöhungen auf ihre Vorprodukte trotz aller Kompensationen Nachteile für ihre Marktchancen zu erwarten gehabt hätten: Wenn wirksame Schutzzölle auf Roheisen und Garn eingeführt worden wären, hätte dies in jedem Fall ihre Produktionskosten erhöht und bei der für beide Branchen hohen Nachfrageelastizität die Absatzmöglichkeiten verringert.

Wenn wir unterstellen können, daß selbst bei den interessenpolitisch erfahrenen Stabeisenproduzenten eine Diskrepanz zwischen Interessenlage und Interessenperzeption bestand, die durch zollpolitische Kompensationen nur verringert, nicht aber beseitigt wurde, so gilt dies um so mehr für die traditionellen Handwerker, die die lokalen Märkte belieferten und nicht mit ausländischen Anbietern konkurrierten. Was bewegte aber Bäcker, Böttcher, Lichtzieher, Schreiner und Metzger dazu, sich massenhaft an Schutzzollpetitionen zu beteiligen, obwohl sie als Produzenten keine Erträge aus einer restriktiven Handelspolitik zu erwarten hatten und als Konsumenten mit einer Erhöhung ihrer Lebenshaltungskosten rechnen mußten? Eine von mehreren möglichen Erklärungen ist die Bereitschaft der Schutzzollagitatoren, das Verlangen der Handwerker nach restriktiven gewerbepolitischen Maßnahmen in den protektionistischen Forderungskatalog aufzunehmen⁵⁵. Dies widersprach zwar der reinen Lehre Friedrich Lists, der im Interesse einer beschleunigten industriellen Entwicklung Deutschlands die allgemeine Einführung der Gewerbefreiheit gefordert hatte⁵⁶, eröffnete aber die Chance, auch die an den lokalen Märkten orientierten Handwerker in die Schutzzollbewegung zu integrieren. Allerdings kann diese Strategie der „side payments“⁵⁷ das Phänomen nur zu einem geringen Teil erklären: Lediglich in 10,6% aller handelspolitischen Petitionen, an denen Handwerker beteiligt waren, wurden Schutzzölle gleichzeitig mit restriktiven gewerbepolitischen Maßnahmen gefordert⁵⁸. Durch das „Eigennutzenmodell“ läßt sich das Engagement dieser Gruppe offenkundig nur teilweise deuten, und es wird zu prüfen sein, ob die „Bezugsgruppen-“ und die „Selbstzweckhypothese“ nicht ergänzende Möglichkeiten eröffnen.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 162ff.

⁵⁶ H. Gehrig, Friedrich List und Deutschlands ökonomische Einheit, Leipzig 1956, S. 317.

⁵⁷ Zum Konzept der „side payments“ vgl. J. J. Pincus, Pressure Groups and Politics in Antebellum Tariffs, New York 1977, S. 105 ff.

⁵⁸ Vgl. Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 166.

Die Ausgangslage für eine an Interessenkalküle appellierende schutzzöllnerische Sammlungspolitik wurde allerdings entscheidend verbessert, als die freihändlerische Gegenseite im November 1848 einen Zolltarifentwurf vorlegte, der deutliche Zolllsenkungen für Fertigwaren und landwirtschaftliche Produkte forderte. Damit wurden die handelspolitischen Besitzstände zweier bislang saturierter Produzentengruppen in Frage gestellt, von denen insbesondere die landwirtschaftlichen Sonderkulturen Wein- und Tabakanbau den Druck ausländischer Konkurrenz zu fürchten hatten⁵⁹. Sofort stellte die Schutzzollagitation die von ihr verbreiteten Petitionstexte von „proaktiven“ Forderungen auf den „reaktiven“ Protest gegen den freihändlerischen Tarifentwurf um⁶⁰. Der Erfolg spricht für sich: Während die Zahl der Schutzzollpetitionen in den Monaten von Mai bis November 1848 bei durchschnittlich 112 gelegen hatte, stieg sie im Dezember 1848 und im Januar 1849 auf 1435 bzw. 1140. Der Anteil der schutzzöllnerischen Petitionen, in denen gegen die im freihändlerischen Tarifentwurf vorgeschlagenen Sätze protestiert wurde, betrug insgesamt 62,1 % bzw. 95,3 %, wenn wir nur den Zeitraum nach dem Monat November 1848 betrachten. Offensichtlich war es auf dem Feld der Handelspolitik, das durch ein komplexes Geflecht von interessenpolitischen Konfliktlinien und Koalitionsmöglichkeiten strukturiert wurde, leichter möglich, mit „reaktiven“ Aktionen gegenüber einem Gegner, der etablierte Besitzstände bedrohte, als mit „proaktiven“ Forderungen, die Ansprüche anderer tangieren mußten, einen breiten Mobilisierungserfolg zu erzielen. Dieser Zusammenhang war den Schutzzollagitatoren durchaus bewußt. Schon Mitte Dezember 1848 konnte das Zollvereinsblatt feststellen, daß „das Erscheinen des Freihändler tariffs ... die gute Sache der deutschen Arbeit ... mehr gefördert [hat] als zehn der wohlstilisiertesten Bücher über ein nationales Schutzzollsystem“⁶¹.

Die Frage nach der Verknüpfung von Interessenperzeption und Interessenartikulation, die das Thema der folgenden Passagen sein wird, kann auf der Grundlage einer kohärenteren Datenbasis beantwortet werden, als dies für die Überlegungen zum Aspekt der Interessenlage der Fall war. Der Datensatz „Handelspolitische Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung“ wurde im Hinblick auf dieses Problem konzipiert und stellt Informationen zu den Forderungskatalogen, den sozialen Rekrutierungsmustern und den Kooperationsformen der sozio-ökonomischen Interessengruppen in der handelspolitischen Petitionsbewegung bereit⁶².

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 137ff., 177ff.

⁶⁰ Zur Klassifikation der Formen kollektiven politischen Handelns nach der Art der vorgebrachten Ansprüche vgl. Ch. Tilly, Hauptformen kollektiver Aktion in Westeuropa 1500-1975, in: GuG, 3 (1977), S. 153-163.

⁶¹ Das Zollvereinsblatt, 50 (1848), S. 773.

⁶² Vgl. die Beschreibung des Datensatzes „Handelspolitische Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung“, in: Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 291-303.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Repräsentation sozio-ökonomischer Interessengruppen in den handelspolitischen Petitionen und der Präsenz bestimmter Forderungen. Diese Beziehung ist von besonderer Bedeutung für eine Motivanalyse der Beteiligung, denn es ist eine plausible Ausgangshypothese, daß Interessengruppen vor allem wegen des Engagements für einzelne Inhalte Petitionen unterzeichneten. Ein prägnanter Zusammenhang zwischen der Präsenz bestimmter Forderungen und der Repräsentation bestimmter Interessengruppen würde zudem das „Eigennutzenmodell“ stützen: Bei einem solchen Befund wäre das Engagement für gruppenspezifische Nutzeneffekte das entscheidende Motiv für die Beteiligung gewesen.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen den Variablen „unterzeichnende Interessengruppen“ und „Petitionsinhalt“ erfordert einen gewissen statistischen Aufwand, da die sehr unterschiedlichen absoluten Häufigkeiten des Vorkommens beider Merkmalstypen eine Interpretation gruppenspezifischer Forderungsprofile auf der Grundlage absoluter Häufigkeiten und selbst von Prozentwerten erschweren. Stattdessen wurde eine Darstellung der Zusammenhänge zwischen beiden Variablentypen in Form einer Matrix von Φ -Koeffizienten gewählt⁶³.

Eine detaillierte Interpretation der Ergebnisse von Tab. 4 würde den Umfang dieses Beitrages sprengen. Ich beschränke mich darauf, drei Befunde festzuhalten, die im Zusammenhang meiner Argumentation von besonderer Bedeutung sind.

⁶³ Dieses Assoziationsmaß, das auf 2x2 Tabellen zugeschnitten ist, nimmt den Wert Null an, wenn die beobachteten Häufigkeiten „zufällig“ verteilt sind, d.h. mit den unter der Annahme der statistischen Unabhängigkeit erwarteten Häufigkeiten übereinstimmen. Das war in der vorliegenden Untersuchung der Fall, wenn sich eine Interessengruppe an der Unterzeichnung einer Petition beteiligte, gleichgültig, ob ein bestimmtes inhaltliches Merkmal in ihr enthalten war oder nicht. Der Koeffizient Φ erreichte im vorliegenden Fall seinen maximalen Wert 1, wenn das Auftreten einer Gruppe immer mit dem eines bestimmten inhaltlichen Merkmals verknüpft war, während andere Gruppen nicht für diesen Petitionsinhalt votierten. Negative Werte ergaben sich, wenn eine Gruppe bei Auftreten eines bestimmten inhaltlichen Merkmals tendenziell nicht in den zugehörigen Unterschriftenlisten auftauchte. Da nur selten zu entscheiden ist, ob diese Enthaltung auf Indifferenz oder auf eine bewußte Ablehnung seitens der nicht repräsentierten Gruppen zurückzuführen ist, wurden solche negativen Werte nicht aufgeführt. Um die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, gilt das gleiche auch für Werte, die (aufgerundet) unter 0,10 lagen. Ergab die Messung der Beziehung zwischen dem Vorkommen eines bestimmten Petitionsinhalts und der Unterzeichnung der jeweiligen Eingaben durch eine Interessengruppe einen Wert von $\Phi \geq 0,10$, wurde dies als ein Indiz für das „Engagement“ dieser Gruppe zugunsten des betreffenden Inhalts gewertet. Vgl. H. Benninghaus, Statistik für Soziologen 1. Deskriptive Statistik, Köln 1974, S. 100ff.

Tabelle 4: Das Engagement der Interessengruppen für einzelne Petitionsinhalte (Φ -Koeffizienten)

	Ind.b)	Kauf.	Landw.	Handw.	Arb.	Wein- u. Tabakb.
Für sofortige Herstellung d. Zolleinheit ^{a)}	0,18	0,12		0,17	0,10	
Für Kongr. v. Zollsachverständigen	0,13		0,12	0,11	0,15	
Für Eisenzölle	0,10				0,26	
Für Textilzölle	0,10			0,10		
Für Senk. d. Zölle a. Rohst. u. Nahrungsmittel				0,22		
Gegen Ausfuhrzölle				0,20		
Für Ausfuhrzölle	0,13					
Für Schutzz. i. V. m. restr. gewerbpol. Maßnahmen				0,15		
Für Weinzoll						0,92
Für Tabakzoll						0,12
Für Zuckerzoll			0,15			
Für Differentialzoll	0,21	0,14	0,13	0,35	0,28	
Gegen Differentialzoll		0,31				
Für Antrag Eisenstuck	0,17					
Gegen Antrag Eisenstuck		0,15				
Für Tarifenwurf d. ADV	0,10	0,17		0,29		
Unterstützung d. ADV			0,20			0,10
Für Freihändlerarif		0,34				
Gegen Freihändlerarif						0,58
Mißtrauen gegen d. Volksw. Aussch. u. d. Handelsmin. w. prot. Voreingenommenheit		0,10				
Protest g. Verz. d. Schutzzollprogr. u. durch d. Nat.-vers. u. d. Handelsmin.	0,15		0,18	0,25	0,50	
N = 2608)						

a Es wurden nur solche Petitionsinhalte aufgelistet, für die sich eine Interessengruppe in einem Maß engagierte, das über dem Schwellenwert von $\Phi = 0,10$ lag.

b Das Engagement von Staatsbeamten für Petitionsinhalte lag durchweg unter dem Schwellenwert von $\Phi = 0,10$. Angehörige akademischer Berufe konnten überproportional häufig für den Protest gegen den Antrag Eisenstucks ($\Phi = 0,13$) und die Unterstützung des Freihändlerarifs ($\Phi = 0,10$) mobilisiert werden, Landarbeiter für den Freihändlerarif ($\Phi = 0,13$) und die allgemeine Unterstützung der Ziele des ADV ($\Phi = 0,15$).

- 1) Offensichtlich artikulieren nur wenige Forderungen die spezifischen Ansprüche einzelner Interessengruppen (Weinbauern-Weinzölle). Die meisten Forderungen fanden die Unterstützung eines heterogenen Anhangs.

- 2) Die gemeinsame Unterstützung bestimmter Forderungen vereinigte verschiedene Interessengruppen. Es wird zu prüfen sein, ob diese gemeinsame Interessenartikulation zu direkter Interaktion der beteiligten Gruppen in der handelspolitischen Petitionsbewegung führte.
- 3) Einzelne Gruppen engagierten sich für Forderungen, die sich widersprachen (Kaufleute – für und gegen Differentialzölle). Hier wird der Effekt einer sektionalen Konfliktlinie erkennbar, die u.a. die Kaufleute in zwei Lager spaltete: eine außenhandelsorientierte norddeutsche Fraktion, die eindeutig für eine Freihandelspolitik votierte, und eine binnenmarktorientierte Gruppe west-, süd- und mitteldeutscher Kaufleute, die eine Schutz-zollpolitik unterstützte⁶⁴.

In diesem Zusammenhang interessiert insbesondere der Befund, daß die Fixierung der sozio-ökonomischen Interessengruppen auf spezifische Forderungen insgesamt nur schwach ausgeprägt war und von Gruppe zu Gruppe deutlich variierte. Das „Eigennutzenmodell“ kann das Engagement in der handelspolitischen Petitionsbewegung offenkundig nur zum Teil erklären und ist nicht auf alle Akteure in gleicher Weise anwendbar. Dieses Ergebnis läßt sich noch klarer interpretieren, wenn wir nicht mehr wie zuvor nach dem Zusammenhang zwischen der Präsenz *einzelner* Forderungen und der Beteiligung von Interessengruppen fragen, sondern untersuchen, inwieweit *der gesamte* erfaßte Forderungskatalog ihre Teilnahme bestimmte.

Tabelle 5: Das „Engagement“ der Interessengruppen für die Forderungskataloge

Interessengruppen	R ² : gesamter Forderungskatalog/ Repräsentation von Interessengruppen
Industrielle	R ² = 0,22
Kaufleute	R ² = 0,28
Landwirte	R ² = 0,27
Selbständige Gewerbetreibende	R ² = 0,51
Gewerbliche Arbeiter	R ² = 0,50
Angestellte	R ² = 0,03
Staatsbeamte	R ² = 0,03
Akademische Berufe	R ² = 0,05
Wein- und Tabakbauern	R ² = 0,91
Landarbeiter	R ² = 0,12

Um die Stärke dieser Beziehung zu messen, wurde das „Bestimmtheitsmaß“ R² benutzt, das die „Proportion der erklärten Variation in Prozent“ angibt und sich im Wertebereich zwischen Null und 1 bewegt. Im vorliegenden Fall kann zum Beispiel der Wert der (multiplen) Korrelation zwischen der Anwesenheit

⁶⁴ Vgl. Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 192ff.

bestimmter Forderungen in den Petitionen und der Repräsentation von Handwerkern in den Unterschriftenlisten von $R^2 = 0,51$ dahingehend interpretiert werden, daß die Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung von Handwerkern zu insgesamt 51 % durch das Vorhandenbzw. Nichtvorhandensein bestimmter Forderungen „erklärt“ wird⁶⁵.

Die Ergebnisse lassen charakteristische Unterschiede der Interessengruppen in ihrem Engagement für die angebotenen Forderungskataloge erkennen.

Angestellte, Beamte und Angehörige akademischer Berufe orientieren sich nur in geringem Maß an bestimmten Petitionsinhalten. Ihre relative Indifferenz läßt darauf schließen, daß sie keine eigenständigen zollpolitischen Interessenschwerpunkte entwickelten und ihre Teilnahme an der Petitionsbewegung vorwiegend subsidiär war. Das gilt auch für die Landarbeiter, deren Mobilisierung nur geringfügig deutlicher mit dem Vorhandensein bestimmter Forderungen in Petitionen verknüpft war. Dieser Befund stimmt bemerkenswert gut mit der Tatsache überein, daß die genannten Gruppen während der Jahre 1848/49 keine eigenständigen Interessenorganisationen auf nationaler Ebene bildeten.

Im Gegensatz zu diesen Gruppen petitionierten Wein- und Tabakbauern fast ausschließlich für spezifische Forderungen. Die Sicherung oder der Ausbau der bestehenden Zollsätze für Wein und Tabak war ein durchgängiges Thema ihrer Eingaben, und lediglich der Protest gegen den freihändlerischen Tarifentwurf und die Unterstützung des ADV verband sie mit anderen Gruppen. Auch die Petitionen von gewerblichen Arbeitern und selbständigen Gewerbetreibenden hatten gruppenspezifische Inhalte, ohne allerdings wie die der Wein- und Tabakbauern auf einige wenige Forderungen festgelegt zu sein.

Demgegenüber waren Industrielle, Kaufleute und Landwirte weniger deutlich an bestimmten Inhalten orientiert. Im Fall der beiden zuerst genannten Gruppen kann diese relative Indifferenz dadurch erklärt werden, daß sie als Initiatoren der handelspolitischen Petitionsbewegung an der Verbreitung der verschiedenen Textversionen unmittelbar beteiligt waren und in diesem Zusammenhang auch Exemplare unterzeichneten, deren Forderungen auf andere Gruppen zugeschnitten waren. Im Fall der nicht auf Wein- und Tabakanbau spezialisierten Landwirte, die mit Ausnahme der Zuckerzölle keine agrarprotektionistischen Forderungen stellten, war die relative Indifferenz wohl eher auf einen „Mitläufereffekt“ zurückzuführen, eine Vermutung, für die es weitere Anhaltspunkte gibt.

Der Hinweis auf einen „Mitläufereffekt“ verweist bereits auf den zweiten hier diskutierten Erklärungsansatz für kollektives politisches Handeln: die „Bezugsgruppenthese“, die unterstellt, daß die Teilnahme an der Petitionsbewegung durch die Einbindung in soziale Bezugssysteme bestimmt wurde. Tatsächlich zeigen die in Tab. 6 gegenübergestellten Werte für das Engage-

⁶⁵ Vgl. Best, Analysis (Anm. 37), S. 255; Tab. 5 aus Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 156.

ment zugunsten der Forderungskataloge einerseits und der relativen Häufigkeit einer isolierten Unterzeichnung von Texten durch Interessengruppen andererseits, daß beide Faktoren komplementär wirksam wurden. Als Faustregel kann gelten: Je größer das Engagement für die Forderungskataloge war, desto geringer war auch die Wahrscheinlichkeit, daß eine Gruppe bei der Unterzeichnung von Petitionen mit anderen kooperierte⁶⁶.

Tabelle 6: Das Engagement der Interessengruppen für die Forderungskataloge und die relative Häufigkeit der isolierten Unterzeichnung von Texten

Interessengruppen	Engagement R ²	Anteil isolierter Unterzeichnungen durch die Interessengruppen ^{a)}	
		%	N
Industrielle	0,22	25,2	109
Kaufleute	0,28	31,8	150
Landwirte	0,27	13,0	78
Selbständige Gewerbebetreibende	0,51	31,6	364
Gewerbliche Arbeiter	0,50	26,5	203
Angestellte	0,03	5,8	5
Staatsbeamte	0,03	3,1	3
Akademische Berufe	0,05	0,0	0
Landarbeiter	0,12	5,8	11
Wein- und Tabakbauern	0,91	94,8	809

^{a)} Der Anteil bezieht sich auf die Gesamtzahl der Petitionen, in denen die jeweiligen Interessengruppen repräsentiert sind.

Die Gegenüberstellung läßt erkennen, daß Wein- und Tabakbauern, die stark an gruppenspezifischen Forderungen orientiert waren, die Texte mit wenigen Ausnahmen ohne Beteiligung anderer Gruppen unterzeichneten, während Angestellte, Staatsbeamte, Angehörige akademischer Berufe und Landarbeiter, die sich nicht oder nur wenig für die Petitionsinhalte engagierten, fast durchweg in Verbindung mit anderen Gruppen petitionierten. Industrielle, Kaufleute, Landwirte, selbständige Gewerbebetreibende und gewerbliche Arbeiter, die sich deutlich stärker an den Forderungskatalogen orientierten, hatten auch einen deutlich höheren Anteil isolierter Unterzeichnungen, ohne daß allerdings bei diesen Gruppen ein systematischer Zusammenhang zwischen den Variationen beider Werte erkennbar wäre. Es fällt auf, daß Landwirte verhältnismäßig selten als einzige Gruppe eine Petition unterzeichneten, ihre Beteiligung also stark am sozialen Kontext orientiert war. Grundsätzlich bestätigt die Tabelle die Vermutung, daß die Untersuchung der sozialen Beziehungen, die die Interessengruppen im Rahmen der Petitionsbewegung anknüpften, weitere Aufschlüsse über die Antriebe für ihre Beteiligung erwarten läßt. Die Ergebnisse einer solchen

⁶⁶ Vgl. Best, Analysis (Anm. 37), S. 256f.; Tab. 4 aus Best, Interessenpolitik (Anm. 4), S. 186.

Analyse der Interaktionsmuster in der handelspolitischen Petitionsbewegung wurden bereits an anderer Stelle ausführlich vorgestellt. Ich möchte mich hier auf einige ausgewählte Aspekte beschränken⁶⁷.

So läßt das Interaktionsmuster der schutzzöllnerischen Petitionsbewegung zwei deutlich unterschiedene Substrukturen erkennen: ein „ländliches“ und ein „städtisches“ Milieu, denen nur selbständige Gewerbetreibende und gewerbliche Arbeiter zugleich angehörten. Das besonders dichte Beziehungssystem zwischen gewerblichen Arbeitern, selbständigen Gewerbetreibenden, Bauern und Landarbeitern kann durch die Verbindung von Gewerbe und Landwirtschaft im Rahmen von ländlicher Hausindustrie und Nebengewerbe erklärt werden. Offenbar gelang es der Schutzzollbewegung, die sich daraus entwickelnden engen sozialen Kontakte zwischen den verschiedenen Produzenten-Gruppen auf dem Lande für ihre Mobilisierungskampagne zu nutzen. Wegen ihrer gleichzeitigen Zugehörigkeit zum „ländlichen“ und „städtischen“ Milieu hatten Handwerker und gewerbliche Arbeiter ein vielfältigeres Beziehungssystem als die anderen Gruppen. Im Fall der gewerblichen Arbeiter widerspricht dieser Befund der Vermutung, daß ihre Beteiligung an der Schutzzollbewegung ausschließlich durch Pressionen der Industriellen erklärt werden kann: Nur 26,9 % aller schutzzöllnerischen Petitionen, an deren Unterzeichnung Arbeiter beteiligt waren, wurden gleichzeitig auch von Unternehmern unterschrieben, während in 26,5 % aller Fälle die Arbeiter ohne jede Beteiligung anderer Gruppen petitionierten. Bei den selbständigen Gewerbetreibenden fällt die besonders enge Bindung an die Landwirte auf, die sie deutlicher dem „ländlichen“ als dem „städtischen“ Milieu zuordnet.

Auch Industrielle gehören zwei verschiedenen Interaktionsfeldern an: Ein Beziehungssystem, das auch Angestellte und Arbeiter umfaßt, kann durch die Kooperation dieser Gruppen im Rahmen des industriellen Unternehmens erklärt werden, während die gemeinsame Unterzeichnung von Petitionen mit Kaufleuten und Handwerkern die beruflichen und gesellschaftlichen Beziehungen der gewerblichen und kommerziellen Träger der städtischen Wirtschaft spiegelt. Akademiker und Staatsbeamte hatten im Rahmen der schutzzöllnerischen Petitionsbewegung keine signifikanten Beziehungen zu anderen Gruppen.

In der freihändlerischen Petitionsbewegung ist ebenfalls ein „ländliches“ und ein „städtisches“ Interaktionsmuster erkennbar, die durch Handwerker und Beamte miteinander verknüpft waren. Allerdings war eine Kooperation der beteiligten Gruppen auf freihändlerischer Seite deutlich seltener als auf schutzzöllnerischer. Es überrascht, daß die Kaufleute als wichtigste Trägergruppe der Freihandelsbewegung eine periphere Stellung in deren sozialem Beziehungssystem hatten. In dieser Distanz zwischen Interessenten und Adressaten-

⁶⁷ Vgl. ebd., S. 187ff.

gruppen kann ein weiterer Grund für den Rückstand der freihändlerischen Mobilisierungskampagne vermutet werden.

Die Befunde erweisen die „Bezugsgruppenhypothese“, die im Zusammenhang der Wahlforschung entwickelt wurde, auch als einen wirkungsvollen Ansatz zur Erklärung der Beteiligung an Petitionen. Bezugsgruppenbindungen strukturierten eindeutig die handelspolitische Massenbewegung und waren ein wichtiges Motiv für das Engagement der Akteure. Allerdings schließen sich „Eigennutzenhypothese“ und „Bezugsgruppenhypothese“ nicht aus. Überlappende Interessenkonstellationen konnten durchaus zu einem Anstoß für die Kooperation verschiedener Gruppen werden. Andererseits war für die Isolation von Akteuren weniger die Stärke des Engagements für die Forderungskataloge entscheidend, als die Fixierung auf Einzelforderungen, die nicht von anderen Gruppen geteilt wurden, wie dies z.B. für die Wein- und Tabakbauern zutrifft.

Die *Kombination* von „Eigennutzen-“ und „Bezugsgruppenhypothese“ hat für meine Ausgangsfrage nach den Motiven für die Beteiligung an der handelspolitischen Petitionsbewegung einen hohen Erklärungswert; es bleibt allerdings ein unerklärter Rest bestehen. Wie lassen sich z. B. die isolierten Petitionen solcher Kategorien von Handwerkern, Landwirten und Arbeitern deuten, die nicht oder nur sehr indirekt von protektionistischen Maßnahmen profitiert hätten? An diesem Punkt kann mit der „Selbstzweckhypothese“ ein zusätzliches Element in die Überlegungen eingeführt werden. A. O. Hirschman formuliert: „Der Kampf für das öffentliche Wohl wird oft weniger unter dem Kostenaspekt denn als nächstliegender Ersatz für die Sache selbst gesehen: Wir alle wissen, daß die Teilnahme an einer politischen Bewegung fast ebensoviel Befriedigung verschafft wie die Erreichung ihrer Ziele.“ Er kennzeichnet diesen Prozeß der Zielverschiebung „als eine seltsame Verwandlung von Mitteln in Ziele und von Kosten in Nutzen“.⁶⁸

In der Schutzzollagitation wurde die Beteiligung an der Petitionsbewegung dann auch häufig als Möglichkeit einer Teilhabe an kollektiven Werten propagiert – als Beitrag zur „Förderung der materiellen Interessen der Nation“ oder zur Durchsetzung von „Lohn für jeden fleißigen Arm“⁶⁹ – und weniger als Artikulation gruppenspezifischer Interessen. Die Spekulation insbesondere der Schutzzollagitation auf Nationalgefühl und soziale Ängste wird in der Sprache der Petitionstexte erkennbar: Es dominierte der emotionale Appell und nicht das rationale Interessenskalkül. Den Erfolg dieser Strategie zeigt die massenhafte Beteiligung von Petenten, die keine unmittelbaren Vorteile von handelspolitischen Restriktionen zu erwarten hatten und auch nicht mit „side payments“ auf anderen Gebieten äquivalent abgefunden wurden. Ihnen wurden statt materieller Erträge psychische Belohnungen angeboten.

⁶⁸ Hirschman, *Exit* (Anm. 31), S. 9.

⁶⁹ Best, *Interessenpolitik* (Anm. 4), S. 138f.

Auch die „Selbstzweckhypothese“ steht nicht im Widerspruch zur „Bezugsgruppenhypothese“ und zum „Eigennutzenmodell“. Geteilte kollektive Werte und „Partizipationseuphorie“ ließen sich durchaus mit Bezugsgruppenorientierungen und interessenpolitischem Engagement verbinden. Erst in der Kombination verschiedener Erklärungsansätze, die sich teils überschneiden, teils voneinander abweichen, läßt sich ein so vielfacettiges Phänomen wie die handelspolitische Petitionsbewegung der Jahre 1848/49 deuten.